

LA MUNICIPALITÉ DE CANTON DE POITIERS SOUS LE DIRECTOIRE

(4 BRUMAIRE AN IV-28 GERMINAL AN VIII)

PAR

CLAIRE BLIN

diplômée d'études approfondies

INTRODUCTION

La loi constitutionnelle du 5 fructidor an III modifie le caractère du canton qui devient l'unité administrative municipale au détriment des communes. La municipalité cantonale se voit assigner un double rôle, avec des attributions à la fois municipales et, au nom du Directoire exécutif, d'administration générale. Pour fonctionner correctement, cette création originale demandait un pouvoir central fort, une opinion sollicitée par les affaires publiques et animée de sentiments vifs et désintéressés, la paix intérieure et extérieure.

En fonction du nombre de ses habitants, Poitiers appartient à la seconde catégorie des municipalités de canton établies par la constitution de l'an III. Le 5 brumaire an IV, le corps municipal procède à la convocation des citoyens actifs, pour constituer les assemblées primaires.

SOURCES

Les registres des délibérations municipales de la ville de Poitiers, conservées à la Bibliothèque municipale, ont été consultés au premier chef. Toutes les séances de l'administration municipale y sont rapportées, intéressant les divers aspects de la vie urbaine (personnel, finances, police, contributions, instruction publique, affaires militaires et religieuses, élections et esprit public...). Néanmoins, il faut chercher des informations complémentaires aux Archives départementales de la Vienne (série L), aux Archives nationales (série C, sous-séries F^{1C} III Vienne, AF III...) et à la Bibliothèque nationale de France (brochures et pamphlets révolutionnaires).

PREMIÈRE PARTIE

LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

CHAPITRE PREMIER

LA MISE EN PLACE DE L'ADMINISTRATION

Le 15 brumaire an IV a lieu l'installation de la nouvelle administration ; les discours prononcés à cette occasion indiquent combien les fonctions municipales étaient peu sollicitées et considérées comme pénibles. Pour commencer à fonctionner, la municipalité organise son travail : le règlement dont elle se dote révèle, outre le souci de poursuivre les habitudes communales antérieures, celui de concilier l'exercice de charges devenues plus lourdes avec ses possibilités budgétaires.

CHAPITRE II

LE PERSONNEL MUNICIPAL

La qualité du personnel municipal dépend en premier lieu de son recrutement. Suivant la loi, celui-ci s'effectue au moyen d'élections pour les administrateurs, alors que les employés et les adjoints temporaires sont choisis par l'administration. Les voix des électeurs se portent principalement sur quatre personnalités : Dalloux, Pierre Bourbeau, André Lomdé et Michel Creuzé-Pascal. Si le scrutin traduit l'indifférence de la majorité des habitants à l'égard de la gestion municipale, il n'a cependant qu'une importance relative, car ses résultats vont être modifiés par de nombreuses démissions.

Une crise de recrutement affecte également le personnel. La municipalité ne cesse de réclamer du département une hausse et une plus juste répartition des salaires ; elle rencontre, en particulier, de sérieuses difficultés pour recruter les commissaires de police, dont la charge est gratuite.

Le recrutement du personnel municipal, assuré en définitive par l'administration plus que par les électeurs, s'effectue au sein d'une même classe sociale, la bourgeoisie. D'une part, la gratuité des charges écarte les citoyens les moins fortunés ; d'autre part, les votes se portent sur des bourgeois, notamment sur des hommes de loi dont certains avaient déjà occupé des fonctions administratives sous l'Ancien Régime. Tous se révèlent pleins de bonne volonté, mais leur énergie et leur activité sont insuffisantes pour assurer l'exercice de charges aussi lourdes que celles de leur mandat municipal ; intelligents mais souvent timorés, ils ont le souci du bien public, mais plus encore celui de leur propre sécurité et de leurs intérêts personnels.

CHAPITRE III

LA MUNICIPALITÉ DE POITIERS, AGENT DU DIRECTOIRE EXÉCUTIF

Malgré les changements qui surviennent dans le personnel municipal, l'administration témoigne, pendant les quatre années de son existence, d'une conscience affirmée de ses prérogatives administratives, sans méconnaître, toutefois, la solidarité nécessaire avec les autres autorités locales et avec la hiérarchie établie dans l'administration civile, au niveau départemental. Les constituants de l'an III ont placé auprès de chaque organe administratif élu un représentant du pouvoir central chargé de surveiller et de requérir l'exécution des lois. Le Directoire nomme Gabriel Dassier au poste de commissaire près l'administration municipale ; c'est un homme cultivé, qui se fait vite apprécier des administrateurs municipaux, et une bonne entente règne durant toute la période. Le rôle de Dassier comprend deux aspects : l'un d'exécution, au sujet de l'administration financière et de la conscription ; l'autre de surveillance, sur les autorités et sur les administrés.

Le commissaire du Directoire exécutif auprès du département, Claude-Marie Bonnefond, est un homme très énergique. Ses rapports avec la municipalité et son commissaire ne sont pas toujours empreints de bienveillance ; mais la volonté dont il fait preuve dans l'exécution des lois brise toute velléité de résistance.

En outre, la municipalité entretient des rapports directs avec le gouvernement. Elle est informée des transformations constitutionnelles du Directoire par ses circulaires ; elle voit dans ses actes des mesures de sécurité générale prises pour faire face aux complots royalistes. C'est ainsi qu'elle accepte le coup d'État du 18 Fructidor et l'inquisition gouvernementale qui s'ensuit.

DEUXIÈME PARTIE

LES ATTRIBUTIONS D'ADMINISTRATION LOCALE

CHAPITRE PREMIER

LES FINANCES MUNICIPALES

Le personnel municipal, quelle que soit sa valeur, ne peut exercer une action fructueuse sans finances saines. Les ressources consistent en centimes additionnels aux contributions foncières, personnelles et somptuaires, ainsi qu'en un prélèvement d'un dixième sur les patentes. Les centimes additionnels sont proportionnels, jusqu'à une certaine limite, aux charges de la municipalité. A ces ressources fondamentales, mais précaires, s'ajoutent le faible produit des amendes de la police municipale et les droits que les bureaux perçoivent pour la délivrance d'actes d'état civil, de certificats et de passeports. Avec des ressources permanentes aussi insuffisantes, l'administration, pour parer aux besoins d'argent les plus pressants, poursuit la politique d'expédients du conseil général de la commune, en contractant des emprunts sur les caisses de secours et de subsistances.

L'ensemble des dépenses obligatoires de la municipalité se compose des traitements, des fournitures et ouvrages faits pour l'administration ; à partir de

l'an V, s'y ajoute l'entretien des hospices. La dépréciation des assignats puis celle des mandats territoriaux pèsent sur la situation financière qu'aggrave encore la nouvelle organisation administrative. Ce sont surtout les attributions militaires qui grèvent le budget, car Poitiers est une ville de passage pour les troupes. Enfin, la célébration des fêtes civiques entraîne des frais considérables.

Pendant les quatre années de sa gestion, la municipalité traverse des crises budgétaires qui paralysent en partie son action. Les arriérés s'accumulent d'année en année. Au début de l'an IV, pour subvenir à son installation, elle a recours aux seules ressources liquides dont elle dispose : les crédits de subsistances et la caisse métallique de son coffre. Mais elle est harcelée par ses créanciers locaux, qui se trouvent dans la même gêne.

Par la loi du 11 frimaire an VII, le Corps législatif décide l'établissement de taxes locales sous forme d'octroi pour les grandes communes. La mesure pourrait offrir un remède à la détresse de Poitiers. Mais l'administration municipale éprouve une vive répugnance à rétablir des impôts indirects, qui rappellent trop cruellement le régime fiscal de la royauté. Lorsque la loi du 28 prairial an VII institue « l'octroi municipal et de bienfaisance », la répugnance des habitants est encore plus grande que celle de la municipalité. Une fois établi (en thermidor), l'octroi rencontre des résistances sourdes et les fraudes sont si nombreuses que la municipalité doit former une brigade ambulante pour surveiller les abords de la commune. Par ailleurs, elle ne recueille pas les fruits de cette création, car les premières recettes sont aussitôt absorbées par les frais d'installation et par les secours aux hospices.

CHAPITRE II

LA POLICE MUNICIPALE

La municipalité de Poitiers doit faire œuvre de réglementation et de surveillance dans les domaines de la salubrité, de la sécurité publique et des propriétés cantonales. Poitiers était une ville mal construite et mal entretenue : les boues et les immondices s'accumulant dans les rues et sur les routes, la municipalité doit procéder à l'enlèvement ; elle surveille aussi l'état des maisons et en commande la démolition lorsque leur état de ruine menace la sécurité publique. L'entretien des propriétés communales fait l'objet de plus de soins, surtout celui de la promenade de Blossac et du Parc national, orgueil de la population poitevine. L'administration municipale n'est pas fermée aux questions d'urbanisme. Malgré sa négligence générale en fait de voirie, elle conçoit quelques projets d'aménagement de la ville, l'élargissement ou le percement de rues.

D'après les comptes décadaires du commissaire exécutif, la municipalité est, semble-t-il, plus attentive à la sécurité des habitants qu'à leur hygiène et qu'à leur commodité. Elle prend les règlements nécessaires concernant la police des théâtres, des marchés, des cafés et autres lieux de réunion, le port d'armes. La police rurale lui incombe également, mais elle ne dispose que de deux gardes champêtres pour l'ensemble du canton, qui sont dépassés par leur tâche. La sauvegarde des propriétés n'est plus assurée ; de nombreuses plaintes sont notamment adressées contre les rapines des soldats.

Les officiers municipaux ont tout autant de peine à gérer les prisons et les maisons de dépôt de la ville. Animés par des sentiments de justice et d'humanité, ils doivent se contenter d'effectuer les réparations les plus urgentes que nécessitent

les bâtiments. L'approvisionnement surtout fait problème : les crédits ne dépendant pas de l'administration municipale, le rôle de celle-ci doit se limiter à solliciter des secours du département. La surveillance des détenus est encore plus difficile à assurer : aussi les évasions sont-elles fréquentes.

La municipalité exerce des fonctions de surveillance et de réglementation dans le domaine économique. Les marchés, d'abord mal approvisionnés en l'an IV, apparaissent plus prospères à partir de l'an VI : les récoltes des grains sont meilleures ; la pacification temporaire de la Vendée rend plus aisée leur circulation. La municipalité doit aussi établir les mercuriales des prix de certains objets ; elle surveille l'emploi des mesures et des poids, perquisitionne à la recherche de marchandises anglaises prohibées. Mais le plus souvent cette surveillance n'est qu'illusoire ; les taxes sont mal appliquées, les fraudes s'accumulent.

CHAPITRE III

L'INSTRUCTION PUBLIQUE ET L'ŒUVRE D'ASSISTANCE

Dans le domaine de l'enseignement, le rôle de la municipalité consiste à créer des écoles primaires et à les surveiller, à aider le département pour l'entretien de l'école centrale et à encourager les sociétés littéraires et scientifiques. Sa tâche en matière d'enseignement primaire se borne au recrutement du personnel d'État. Le contenu et l'exercice de l'enseignement lui-même échappent au ressort de la municipalité qui se contente d'y contrôler patriotisme et républicanisme. L'enseignement supérieur est plus florissant : l'école centrale de la Vienne, établie à Poitiers, est l'une des mieux installées de la République.

La municipalité est beaucoup plus attentive aux questions d'assistance publique qui requièrent un travail considérable. Les institutions d'assistance sont, en effet, assez nombreuses à Poitiers et elles se trouvent dans un grand dénuement ; les unes, hospices et hôpitaux, relèvent de l'administration générale ; les autres, ateliers de charité et bureau de bienfaisance, sont proprement communales. Le décret du 16 vendémiaire an V restitue leurs biens aux hôpitaux et hospices qui sont placés sous la surveillance immédiate de la municipalité. Celle-ci désigne pour les administrer une commission composée de cinq membres résidant dans le canton. Quant à l'assistance « extra-hospitalière », l'œuvre de charité de l'administration municipale se limite à quelques représentations théâtrales au profit du bureau de bienfaisance et à quelques attributions de secours.

TROISIÈME PARTIE

LES ATTRIBUTIONS D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

CHAPITRE PREMIER

LES IMPÔTS : LA MUNICIPALITÉ, AGENT DU TRÉSOR NATIONAL

Le rôle fiscal de la municipalité est primordial, puisqu'elle assure notamment la perception des contributions directes, dont la plus ancienne est la contribution foncière. En l'an V, le Corps législatif, qui avait rétabli les patentes le 4 thermidor an III, crée une « contribution personnelle, somptuaire et mobilière ». A ces deux impôts nouveaux s'ajoute, en frimaire an VII, la contribution des portes et fenêtres. Néanmoins, ces impôts directs demeurent une ressource précaire ; pour subvenir aux frais de la guerre, l'administration municipale doit revenir à l'emprunt forcé sur les riches. La municipalité exerce, de surcroît, des responsabilités dans le domaine des impôts indirects : elle doit vérifier, à partir de l'an VI, la perception de l'impôt sur les transports publics, les droits de garantie des matières et ouvrages d'or et d'argent, l'exercice du monopole de la fabrication des poudres et salpêtres.

La répartition et la perception des impôts reposent sur une collaboration entre l'administration et les contribuables, combinée avec le système des baux au rabais. La municipalité désigne un « jury d'équité », formé en majorité des contribuables les plus aisés, qui établit la répartition individuelle. La perception est l'objet d'un bail au rabais mis en adjudication ; les acquéreurs sont peu nombreux, car la charge est accaparante, peu lucrative, impopulaire et soumise à une « bonne et solvable caution ».

Le rôle de l'administration municipale en matière monétaire est beaucoup plus modeste que son rôle fiscal. Il consiste à faire observer dans la circonscription les mesures prises par le gouvernement. La municipalité concentre son action autour du papier-monnaie, alors atteint de discrédit dans l'opinion publique. A ses encouragements, elle joint des mesures effectives concernant la régie des biens nationaux. Elle rédige les baux de ceux qui sont situés dans le ressort de l'ancien district.

CHAPITRE II

LES ATTRIBUTIONS MILITAIRES

L'organisation militaire de la Révolution implique une collaboration étroite entre l'armée et la garde nationale, entre l'administration militaire et la municipalité. Ce concours revêt une très grande importance à Poitiers, par suite de la position militaire de la commune. La proximité de la Vendée provoque une importante circulation de troupes et sollicite la création d'une forte armée régionale pour préserver le canton des agitations qui l'environnent. L'organisation de la garde nationale se heurte pourtant à une résistance et à une apathie permanentes. La colonne mobile représente la seule organisation dont dispose la municipalité ; elle est constituée par des éléments de la garde nationale ; elle forme un échelon transitoire entre la garde, bataillon sédentaire, et l'armée. La gendarmerie entretient

d'excellents rapports avec la municipalité ; elle se compose d'une compagnie de gendarmes à cheval et d'une autre de gendarmes à pied ; elle est le principal auxiliaire de la municipalité poitevine dans les poursuites de haute police.

Les fonctions de recrutement ont été confiées aux commissaires exécutifs par la loi du 4 frimaire an IV. Ceux-ci doivent requérir des municipalités la confection des états des conscrits et des réquisitionnaires, et veiller à la poursuite des déserteurs. La mise en application de la loi du 19 fructidor an VII sur la conscription commence par susciter l'enthousiasme, mais ce bel élan patriotique est de courte durée ; la levée des classes suivantes s'effectue plus lentement : ce n'est que le 4 fructidor an VII que les conscrits des deuxième et troisième classes sont conviés à se rendre à la caserne Sainte-Catherine.

A ses fonctions strictement militaires, l'administration municipale joint l'exercice de fonctions administratives ; elle surveille les réquisitions, l'intendance et le service de santé. Les réquisitions définitives portent sur les fourrages et les chevaux pour le service des étapes ; les besoins de la cavalerie nécessitent des réquisitions extraordinaires de chevaux et mulets. Mais l'action de la municipalité est entravée par la mauvaise volonté de la population, fatiguée par la durée de ces mesures d'exception, lasse également de l'obligation du logement des gens de guerre.

QUATRIÈME PARTIE

L'ACTION POLITIQUE

CHAPITRE PREMIER

LA MUNICIPALITÉ, ÉDUCATRICE DE L'OPINION PUBLIQUE

La municipalité de Poitiers se préoccupe vivement de l'éducation civique de ses administrés. A cet effet, elle prend des mesures de sa propre initiative et s'applique à exécuter celles que le gouvernement lui ordonne. Elle recourt à plusieurs moyens : la publicité des séances, la lecture des nouvelles politiques, la multiplication des discours et des proclamations. Mais cette action n'atteint que les bonnes volontés ou les esprits curieux, sans parvenir jusqu'aux indifférents ou aux hostiles. Il faut, par conséquent, trouver un moyen d'atteindre profondément les âmes, réveiller les sentiments et combattre les vieilles habitudes renaissantes.

C'est l'objet des fêtes et réjouissances publiques que les révolutionnaires ont créées autour du culte républicain : plantation d'arbres de la liberté, fêtes et deuils nationaux, observance du décadi et du calendrier républicain. L'organisation des fêtes décadaires et des fêtes nationales est confiée à la municipalité ; elle appelle à y concourir non seulement toutes les autorités de la commune, mais aussi les écoles primaires, l'école centrale et les artistes et amateurs qui peuvent y exercer leurs talents. Ces fêtes traduisent un certain goût du pittoresque et même du drame, une imitation conventionnelle de l'Antiquité et surtout une obéissance fidèle aux inspirations du Directoire. Mais elles ne rencontrent pas le succès escompté et n'atteignent pas leur but. L'échec est complet quant au culte décadaire et à l'observance du calendrier républicain.

L'éducation civique vise surtout à créer un état d'esprit républicain favorable au Directoire. L'administration municipale joue un rôle officiel dans les élections : elle assure leur organisation matérielle et administrative, surtout pour les assemblées primaires ; elle exerce un rôle d'enquêteur en cas de troubles et de scissions.

CHAPITRE II

SURVEILLANCE DE L'ESPRIT PUBLIC ET MESURES DE HAUTE POLICE

Si la masse de la population tombe dans l'indifférence à l'égard des questions politiques, il n'en persiste pas moins des minorités extrémistes qui tentent de la soulever contre le gouvernement ou contre les autorités locales, enhardies pour certaines par le voisinage de la Vendée. De plus, le sentiment religieux se réveille, les prêtres insoumis travaillent l'esprit du plus grand nombre. Tout un ensemble d'influences occultes ou ouvertes contrecarre l'action éducative de l'administration municipale. Celle-ci se trouve limitée dans l'exercice de ses fonctions de haute police par la faiblesse des effectifs dont elle dispose, en particulier de celui des commissaires de police. Elle doit contrôler les groupements politiques, notamment, en l'an VI, le Cercle constitutionnel, qui s'est donné pour but de régénérer l'esprit public. Plus nombreux et plus difficiles à surprendre sont les rassemblements clandestins ; la plupart sont de nature religieuse.

L'esprit public est travaillé par deux factions extrêmes : « anarchistes » et royalistes, dont, du reste, on connaît mal l'organisation et les caractères. On constate l'existence d'intrigues royalistes, de complots en relation avec les mouvements vendéens, de complicités dans la population poitevine. La faction anarchiste est plus aisée à connaître, parce que son action est le plus souvent ouverte, qu'elle exprime dans des écrits ou des discours sa présence ou ses réclamations. Ces deux éléments de désordre coexistent en force et en intrigues jusqu'à l'an VII ; les troubles anarchistes disparaissent à cette date. Sous l'influence du « vendéisme », des intrigues se nouent au cœur même de la commune, les administrateurs doivent sévir sans cesse contre les brigandages politiques, qui atteignent leur paroxysme en l'an VII.

La question religieuse se pose avec une telle gravité à Poitiers que le corps municipal est obligé, le 5 messidor an III, d'attribuer quatre églises à l'exercice du culte : Saint-Pierre, Notre-Dame, Saint-Porchaire, Sainte-Radegonde. La surveillance des cultes autorisés pose peu de problèmes en ce qui concerne le culte catholique ; les cérémonies se déroulent avec calme. En revanche, la municipalité entre en conflit avec les théophilanthropes, fondateurs du Cercle constitutionnel. Elle rencontre principalement des difficultés dans la répression du culte clandestin, malgré l'organisation de patrouilles. Il lui faut également surveiller l'enseignement « congréganiste ». De plus, si elle pratique une politique d'humanité envers les prêtres détenus à la Trinité, elle active en même temps le zèle de la gendarmerie dans la recherche des prêtres insoumis. Après Fructidor, la municipalité applique la politique dite de la « guillotine sèche », c'est-à-dire la déportation en Guyane.

Le rôle politique qui lui est délégué par le pouvoir central absorbe la plus grande partie de l'activité de la municipalité : elle lui sacrifie souvent l'exercice de ses fonctions d'administration locale et générale, qu'elle conçoit presque seulement en fonction des directives politiques venues du gouvernement.

CONCLUSION

L'administration municipale du canton de Poitiers est supprimée le 28 germinal an VIII par arrêté du Premier Consul. L'étude de son fonctionnement montre les défauts du recrutement de son personnel, l'insuffisance des agents d'exécution, le manque de spécialisation qui étend les travaux de la municipalité à des domaines où elle se révèle incompétente. Néanmoins, l'essai de stabilisation d'une République bourgeoise au sein de la population présente des aspects positifs, grâce à des administrateurs qui, au niveau local, tentent de consolider la Révolution dans ses principaux acquis. A Poitiers, la municipalité mène une action régulière et continue, faisant écran entre l'administration départementale, mieux contrôlée par le Directoire et plus politisée, et la population locale.

